

Riforma degli ordini professionali e modello dell'Authority: opportunità e criticità.

di Marco Orofino*

1. La riforma degli ordini professionali è un tema che ciclicamente riaffiora nel dibattito politico italiano. Questo avviene, in particolar modo, in concomitanza con fasi recessive e di crisi politico-istituzionale. In questi frangenti, le modalità di accesso alle professioni e le limitazioni nell'esercizio delle medesime sono individuate come barriere che ostacolano la mobilità sociale, la concorrenza e, dunque, la crescita economica.

Nonostante l'obiettivo di una riforma sia, quindi, stato spesso all'ordine del giorno della politica, le professioni sono ancora disciplinate, in larga parte, da leggi adottate durante il fascismo, la cui impronta corporativa è stata affievolita da ripetuti interventi parziali per adeguarle, prima, al nuovo ordinamento costituzionale e poi, in modo molto lento, ai radicali cambiamenti sociali ed economici che hanno profondamente trasformato l'Italia.

Se si parte da queste due semplici considerazioni, non può quindi affatto stupire che, nell'ultimo biennio, il tema della riforma delle professioni sia tornato di grande attualità nel dibattito politico.

Il momento attuale è ovviamente del tutto peculiare. La crisi economica che ha investito il Paese mostra non tanto i caratteri tipici di un ciclo economico negativo quanto piuttosto quelli di un mutamento economico complessivo, tale da spingere a mettere in discussione lo stesso modello di crescita sostenibile e di welfare incrementale che, pur con alterne fortune, ha caratterizzato l'Europa dopo il secondo conflitto mondiale.

Molti, e diversi fra loro, sono i fattori che spingono gli economisti a ipotizzare questo complessivo cambiamento di sistema. Tra di essi uno appare particolarmente rilevante nell'economia di queste brevi riflessioni ed è la globalizzazione del mercato del lavoro e delle professioni. Questo mutamento, con cui i professionisti si trovano già a fare i conti nella loro attività quotidiana, impone, nel settore dell'architettura come in altri settori professionali, un ripensamento delle regole che disciplinano tali attività, anche in un'ottica di armonizzazione sovranazionale.

2. Il fatto che la situazione possa essere finalmente matura per un intervento complessivo di riforma degli ordini professionali sembra testimoniato concretamente dal fatto che ben tre atti legislativi – in pochi mesi – hanno confermato quest'obiettivo.

Innanzitutto, il decreto legge n. 138 del 2011 (convertito con la legge n. 148 del 2011) adottato dal Governo Berlusconi su iniziativa dell'allora Ministro dell'Economia On. Tremonti, ha previsto (art.

* Ricercatore di diritto costituzionale. Università degli Studi di Milano.

3 comma 5) che gli ordini professionali dovranno entro un anno riformarsi. Il decreto legge ha dettato una serie di criteri cui dovrà ispirarsi la loro riforma.

In secondo luogo, la legge n. 183 del 2011 (cd. Legge di stabilità 2012), approvata dal Parlamento nel momento di maggior crisi politica-economica del Paese e con il Governo Berlusconi sostanzialmente dimissionario, ha confermato il percorso riformatore chiarendo, inoltre, che la riforma dovrà avvenire con uno o più regolamenti del Governo entro il 31 dicembre 2012.

Infine, il D.L. n. 1 del 2012, cd. Decreto “Cresci Italia”, convertito con modifiche dal Parlamento nella legge 24 marzo 2012, n. 27, è intervenuto in maniera consistente in materia consistente senza però mutare l’obiettivo di procedere ad una riforma degli ordini in tempi brevi.

Questa breve cronologia di interventi legislativi dimostra una volontà politica trasversale di addivenire ad una riforma delle regole che disciplinano l’esercizio delle professioni e, specificamente, degli ordini professionali. Se sull’*an* si registra un’ampia convergenza politica e, anche una disponibilità delle categorie professionali interessate, sul *quomodo* il dibattito è oltremodo aperto e ricco di ipotesi.

La normativa oggi in vigore si limita a prevedere una riforma del sistema ordinistico senza mettere in dubbio tale modello. Tuttavia, la fluidità della situazione politica – testimoniata anche dai ripetuti interventi legislativi – consiglia di valutare anche ipotesi di trasformazione più profonde.

3. Tra le diverse ipotesi in campo, in questo breve intervento, si prende in specifico esame la possibilità di un radicale rinnovamento dell’attuale sistema ordinistico attraverso l’istituzione di Autorità amministrative indipendenti. Questa ipotesi – già circolata nel dibattito e proposto dagli ordini di Roma e di Firenze – sembra presentare alcuni possibili vantaggi nonché talune criticità.

Per indagare appieno le possibilità di applicazione del modello occorre, innanzitutto, chiarirne l’origine e definirne alcune caratteristiche essenziali.

Come è noto, le Autorità indipendenti proliferano nell’ordinamento italiano negli anni novanta. La rapida esplosione del modello è legata a due matrici.

La prima matrice è esogena. La Comunità europea persegue la liberalizzazione di alcuni mercati nazionali – tradizionalmente dominati da monopolisti pubblici – con l’obiettivo di completare il mercato unico europeo. Per questo impone agli Stati di istituire enti o autorità indipendenti dagli operatori (e dai Governi se vi sono operatori pubblici) ai quali affidare il controllo del processo di apertura dei mercati. Le Autorità indipendenti sono pensate, in questo contesto, come “arbitri imparziali” dei nuovi mercati liberalizzati.

La seconda matrice è endogena ed è legata alla sfiducia che si diffonde in Italia negli anni novanta – sulla scia di Tangentopoli – verso la capacità della politica in generale e, specificamente, degli

apparati ministeriali di governare le complessità tecniche e tecnico-economiche che emergono all'orizzonte. Si fa strada così l'idea che sia possibile sottrarre alla scelta politica talune decisioni (che si presumono essere solo tecniche) ed affidarle alla regolazione delle Autorità indipendenti. Le Autorità indipendenti sono in quest'ottica "amministrazioni tecniche e neutrali".

Le due spinte sembrano oggi riproporsi – con modalità diverse – ed interessare anche il mercato del lavoro e il mercato delle attività professionali. Ancora una volta c'è una spinta sovranazionale (non necessariamente europea) all'armonizzazione delle normative nazionali. Ancora una volta occorre fronteggiare una crisi della rappresentanza politica e degli interessi. Il che spiega chiaramente perché il modello dell'Autorità indipendente riemerge con forza in nuovi settori.

4. Se si guarda alle Autorità Indipendenti oggi esistenti si comprende subito di trovarsi di fronte ad uno scenario assolutamente eterogeneo nel quale è molto difficile definire un modello di riferimento. Peraltro una precisa classificazione appare anche non del tutto utile se si parte dal presupposto che ogni Autorità è stata pensata partendo dalle funzioni che avrebbe dovuto compiere e dal mercato in cui avrebbe dovuto operare.

Detto questo però vi sono due intrinseche caratteristiche del modello che bisogna tener presente.

4.1. La prima caratteristica intrinseca è già nel nome che identifica tali Autorità: l'indipendenza.

Il requisito in questione è evidentemente di tipo relazionale definibile, quindi, non in astratto, ma in relazione a soggetti concreti. Il requisito dell'indipendenza, secondo la tradizione europea, è richiesto rispetto a coloro che operano sul mercato. Nel settore delle professioni regolamentate essi non possono che essere i professionisti abilitati (nel caso di specie, gli architetti), da un lato, e i committenti (privati cittadini e pubbliche amministrazioni), dall'altro.

L'indipendenza (nel contesto nazionale) è, inoltre, declinata anche nei confronti del Governo. Questo significa che il modello richiede la "rottura" dei legami funzionali con le amministrazioni ministeriali. Nel caso di specie, il superamento del potere di supervisione che oggi, ai sensi di legge, il Ministro della Giustizia svolge sugli ordini professionali.

Una volta individuati i soggetti verso cui affermare l'indipendenza occorre definire concretamente i meccanismi idonei a preservarla per evitare il fallimento del modello e cioè, da un lato, la cattura del regolatore da parte del regolato, e, dall'altro lato, la riproposizione della dialettica politica all'interno dell'Autorità. Per questo bisogna ragionare su tre questioni: i meccanismi e i requisiti di nomina, le cause di incompatibilità e decadenza, l'autonomia funzionale dell'Autorità.

Riguardo al primo punto, occorre, da un lato, definire i requisiti che garantiscano la professionalità dei componenti e, dall'altro, scegliere le modalità di nomina più adatte al tipo di funzioni. In

proposito le varianti sono molteplici. Poiché non sembra all'ordine del giorno affidare in ipotesi a tali Autorità compiti di regolazione, sarebbe preferibile un sistema che garantisse nomine di garanzia piuttosto che di rappresentanza delle forze politiche.

Riguardo al regime delle incompatibilità e delle decadenze, si tratta di un requisito che, se preso alla lettera e non adattato al caso concreto, potrebbe porre alcune difficoltà perché non consentirebbe al membro dell'Autorità – qualora egli fosse un professionista – di continuare a svolgere la sua attività professionale come avviene oggi per i consiglieri dell'ordine. Infatti, componenti di un'Autorità indipendente devono – di norma – astenersi per tutta la durata del loro mandato dall'esercizio di qualsiasi altra attività a pena di decadenza dal ruolo.

Riguardo all'autonomia funzionale dell'Autorità, occorre considerare che il presupposto dell'autonomia sta non tanto nei divieti di ricevere o richiedere istruzioni, quanto piuttosto nella disponibilità di una propria struttura e adeguati finanziamenti. Qui occorre fare i conti con la clausola confermata nei tre atti legislativi su citati per cui dalla riforma degli ordini non devono derivare maggiori oneri per lo Stato. Per cui occorre immaginare – come peraltro è già oggi per talune Autorità indipendenti – un meccanismo di finanziamento rimesso ai contributi degli operatori del settore (gli attuali iscritti all'ordine).

Questo è ovviamente un punto delicato perché si tratta di capire nel dettaglio quale può essere la richiesta contributiva e se è possibile, come accade in altri settori, definire la contribuzione rispetto al fatturato.

4.2. La seconda caratteristica propria di ogni Autorità indipendente è quella di essere una amministrazione pubblica. Questa affermazione – per la verità scontata – serve a chiarire che ancorché le Autorità in questione siano indipendenti dall'amministrazione ministeriale sono, comunque, “pezzi” di amministrazione pubblica.

Come tali esse sono vincolate nell'esercizio delle funzioni loro attribuite al pieno rispetto del principio di legalità. Questo fa sì che ad esse si applichino, laddove la norma istitutiva non preveda una disciplina pubblicistica *ad hoc*, le regole generali sul procedimento amministrativo, sulla trasparenza e sull'imparzialità dell'azione amministrativa.

Questo fatto deve essere valutato con attenzione allorché si immagina di affidare il “governo” di un settore professionale ad un'Autorità indipendente poiché questa scelta può determinare una significativa “pubblicizzazione” delle attività e delle procedure ad essa affidate.

Ora quindi se è vero che gli ordini professionali sono già oggi concepiti come enti pubblici non economici e come tali appunto sottoposti ad alcune regole e a controlli di matrice pubblicistica; va detto che anche l'amministrazione indipendente è soggetta a vincoli di natura pubblicistica. Per cui

va detto che se certamente con l'istituzione dell'Autorità indipendente si supera il controllo ministeriale, essa rimane però senz'altro sottoposta al controllo del giudice amministrativo.

5. Dopo aver brevemente illustrato le caratteristiche intrinseche del modello occorre, infine, scendere più in dettaglio e chiedersi se il modello è adatto al tipo di funzioni che si immagina che un'Authority delle professioni debba svolgere. Qui il discorso diventa naturalmente complesso poiché ci si trova a dover distinguere tra le funzioni già riservate agli ordini professionali, le funzioni su cui le leggi più recenti intervengono e le funzioni che *de iure condendo* potrebbero essere attribuite.

Per quanto riguarda le attività oggi già almeno in parte svolte dagli ordini professionali, (vale a dire la tenuta degli albi, la definizione del contributo annuale, la vigilanza sull'esercizio professionale abusivo, il rilascio di pareri in merito a controversie professionali, l'attività di formazione e i procedimenti disciplinari) occorre dire che nulla osta alla loro attribuzione a un'Autorità indipendente. Questo però a condizione che l'Autorità abbia una struttura decentrata e uffici di collegamento su base regionale. Il decentramento almeno regionale appare infatti un requisito irrinunciabile per il corretto svolgimento di queste funzioni.

Per quanto riguarda l'attività disciplinare, la legge n. 148 del 2011 interviene su questo punto in modo tale che il regolamento governativo di riforma dovrà prevedere l'istituzione di un organo nazionale di disciplina e di organi territoriali separati da quelli che svolgono funzioni amministrative per l'istruzione e la decisione delle questioni disciplinari. Questa competenza si presta bene ad essere svolta da un'Autorità che è per definizione indipendente dai regolati e che, quindi, risponde bene alla logica che sembra essere sottesa all'intervento legislativo

Infine, per quanto riguarda possibili nuove funzioni attribuibili nel settore ad un'Autorità Indipendente qualora essa fosse costituita occorre citarne, *de iure condendo*, due: la risoluzione delle controversie (oggi gli ordini possono fornire a richiesta solo un parere) tra i professionisti e tra i professionisti e i clienti e la valutazione, sulla base della concreta situazione del mercato, dei criteri di accesso alla professione.

Si tratta naturalmente di due ipotesi che al momento non trovano riscontro legislativo, ma per le quali – qualora si decidesse di procedere ad un riordino davvero complessivo delle professioni – il modello dell'Autorità indipendente potrebbe essere particolarmente indicato.